

FACULTÉ DE MÉDECINE ET DE PHARMACIE DE LYON
Année scolaire 1921-1922. — N° 22

L'EXPROPRIATION pour cause d'insalubrité publique en France

Loi du 17 Juin 1915 - ÉTUDE CRITIQUE

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE MÉDECINE ET DE PHARMACIE DE LYON

Et soutenue publiquement le 7 Décembre 1921

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN MÉDECINE

PAR

ROGER POUGET

né le 14 Février 1893, à PARIS (Seine)



LYON-VILLEURBANNE
IMPRIMERIE DE LA CITÉ J. CHAMBEFORT
78, Cours de la République

—
1921

L'EXPROPRIATION
pour cause
d'insalubrité publique
en France

Loi du 17 Juin 1915 - ÉTUDE CRITIQUE

FACULTÉ DE MÉDECINE ET DE PHARMACIE DE LYON
Année scolaire 1921-1922. — N° 22

L'EXPROPRIATION pour cause d'insalubrité publique en France

Loi du 17 Juin 1915 - ÉTUDE CRITIQUE

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE MÉDECINE ET DE PHARMACIE DE LYON

Et soutenue publiquement le 7 Décembre 1921

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN MÉDECINE

PAR

ROGER POUGET

né le 14 Février 1893, à PARIS (Seine)



LYON-VILLEURBANNE
IMPRIMERIE DE LA CITÉ J. CHAMBEFORT
78, Cours de la République

1921

PERSONNEL DE LA FACULTÉ

Doyen honoraire	M. HUGOUNENQ.
Doyen	MM. J. LEPINE.
Assesseur	ROQUE.

PROFESSEURS HONORAIRES

MM. AUGAGNEUR, CAZENEUVE, BEAUVISAGE, LACASSAGNE, TESTUT.

PROFESSEURS		MM. TEISSIER
Cliniques médicales	}	ROQUE
		BARD
		TIXIER
Cliniques chirurgicales	}	BERARD
		X.
Clinique obstétricale et Accouchements		ROLLET
Clinique ophtalmologique		NICOLAS
Clinique des maladies cutanées et syphilitiques		LEPINE (J.)
Clinique neurologique et psychiatrique		WEILL
Clinique des maladies des enfants		LANNOIS
Clinique d'oto-rhino-laryngologie		ROCHET
Clinique des maladies des voies urinaires		NOVE-JOSSERAND
Clinique chirurgicale des maladies des enfants		POLLOSSON (A.)
Clinique des maladies des femmes		CLUZET
Physique biologique, Radiologie et Physiothérapie		HUGOUNENQ
Chimie biologique		MOREL
Chimie organique et Toxicologie		MOREAU
Matière médicale et Botanique		GUIART
Parasitologie et Histoire naturelle médicale		LATARJET
Anatomie		POLICARD
Anatomie générale et Histologie		DOYON
Physiologie		COLLET
Pathologie interne		MOURIQUAND
Pathologie et Thérapeutiques générales		PAVIOT
Anatomie pathologique		VILLARD
Médecine opératoire		ARLOING (F.)
Médecine expérimentale et comparée		ETIENNE MARTIN
Médecine légale		COURMONT (P.)
Hygiène		PIC
Thérapeutique		FLORENCE (A.)
Pharmacologie		

PROFESSEURS TITULAIRES SANS CHAIRE

Chargé d'un cours de Pathologie externe	VALLAS
» » Propédeutique de gynécologie	CONDAMIN
» » Chimie minérale	BARRAL
» » Accouchements	COMMANDEUR
» » Urologie	GAYET

CHARGÉS DE COURS COMPLÉMENTAIRES

Embryologie	HOVELACQUE
Anatomie topographique	PATEL
Botanique	BRETIN
Stomatologie	TELLIER

AGRÉGÉS

MM.	MM.	MM.	MM.
NOGIER	GARIN	DUROUX	CORDIER
BRETIN	SAVY	HOVELACQUE	ROUBIER
LERICHE	FROMENT	TRILLAT	FAVRE
THÉVENOT (Léon)	THEVENOT (Lucien)	SARVONAT	MURARD
TAVERNIER	PIERY	FLORENCE (G.)	BONNET
CADE	COTTE	ROCHAIX	GRAVIER, chargé des fonctions.

M. BAYLE, secrétaire.

EXAMINATEURS DE LA THÈSE

MM. P. COURMONT, *Président* ; CADE, *Assesseur* ;
MM. ROCHAIX et CORDIER, *Agrégés*.

La Faculté de médecine de Lyon déclare que les opinions émises dans les dissertations qui lui sont présentées doivent être considérées comme propres à leurs auteurs, et qu'elle n'entend leur donner ni approbation ni improbation.

A MON PÈRE, A MA MÈRE CHÉRIS

Que ce modeste travail soit pour
eux un gage de mon profond amour
et de mon infinie reconnaissance.

A TOUS CEUX QUI ME SONT CHERS

A LA MÉMOIRE GLORIEUSE DE :

MON ONCLE PAUL BONE

Soldat au 146^{me} Régiment d'Infanterie

Médaillé militaire

Tombé pour la France le 10 Novembre 1914

(MONT KEMMEL)

MON COUSIN GASTON POUGET

Soldat au 153^{me} Régiment d'Infanterie

Médaillé militaire

Tombé pour la France le 2 Mars 1916

(CÔTE FROIDE-TERRE)

MON COUSIN VICTOR LASSERRE

Lieutenant au 2^{me} Régiment de Zouaves

Chevalier de la Légion d'Honneur

Tombé pour la France le 25 Avril 1915

(YPRES)

TOUS MES CAMARADES

TOMBÉS POUR LA FRANCE

A MONSIEUR LE PROFESSEUR P. COURMONT
Professeur d'Hygiène à la Faculté de Médecine de Lyon
Chevalier de la Légion d'Honneur

Qui nous a fait le très grand honneur d'accepter la présidence de notre thèse. Nous le prions d'agréer nos sincères remerciements et l'expression de nos sentiments respectueusement dévoués.

A MONSIEUR LE PROFESSEUR AGRÉGÉ
A. ROCHAIX
Professeur agrégé d'Hygiène,
Chef des travaux d'Hygiène
Chevalier de la Légion d'Honneur

Il nous a inspiré le sujet de cette thèse et nous a guidé dans sa composition. Nous le remercions du bon accueil qu'il nous a toujours réservé et nous lui adressons l'hommage de notre profonde reconnaissance et de notre respectueuse gratitude.

A MES JUGES

A TOUS MES MAITRES

Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Importance de la lutte contre le taudis

*« Là où le soleil pénètre, le
médecin ne pénètre pas ».*
(PROVERBE CHINOIS).

Le taudis ! quelles misères, quelles souffrances ce nom n'évoque-t-il pas ? Des maisons sordides dont la porte, les fenêtres s'ouvrent sur une petite rue infecte, sur une cour noire, ne laissant jamais pénétrer les rayons solaires ; des odeurs pestilentielles viennent des cabinets, presque toujours communs à tout l'étage, se répandant dans toute la maison ; des escaliers mal éclairés, glissants ; et l'humidité, conséquence du manque d'air et de lumière vient rendre encore plus intenable la vie dans ces bouges, sources empoisonnées d'où découlent presque toutes les misères sociales. Ils exercent une désastreuse influence sur la santé et la vie de leurs habitants : facteur d'anémie et de tuberculose, l'air confiné et vicié de ces lamentables logis est un pourvoyeur des hôpitaux au même degré que l'alcoolisme.

Les hygiénistes ont, depuis longtemps déjà, jeté le cri d'alarme ; ils ont montré quelle influence néfaste avaient les logements insalubres dans la propagation des maladies, de la tuberculose en particulier, et sur la moralité de leurs habitants.

M. Léon Bourgeois s'exprimait ainsi dans son rapport présenté au nom de la Commission de la tuberculose de-

vant le conseil de surveillance de l'Administration générale de l'Assistance publique de Paris :

« Le risque de la tuberculose est un risque éventuel entre l'individu et la société ; un risque social dans le sens le plus exact du mot.

« L'assurance contre ce risque est un devoir strict pour la société.

« Et cette assurance ne peut s'obtenir que par une organisation répondant aux deux termes suivants du problème : Défendre l'individu encore sain contre le milieu qui peut le contaminer ; défendre le milieu encore sain contre l'individu déjà malade et qui peut le contaminer.

« Les termes du problème à la fois social et médical nous conduisent aux conclusions suivantes : Supériorité de la préservation et de la prophylaxie sur le traitement. La salubrité de l'habitation est au centre de la question. »

Cette longue citation fait bien ressortir l'importance que présente l'assainissement des villes et la salubrité des habitations, car ce qui est dit là, ce qui est vrai pour le fléau terrible qu'est la tuberculose, peut également se dire et est également vrai pour toutes les maladies contagieuses.

Les belles études de M. Juillerat nous ont appris que la mortalité dans les taudis est beaucoup plus élevée que la mortalité moyenne ; celle-ci étant de 5 pour 1000 habitants, son taux s'élève à près du quadruple (19.26 pour 1000) dans 820 maisons qui sont pour ce fléau un véritable terrain d'élection.

« Il existe à Paris, dit cet auteur, des foyers de tuberculose intenses qui rayonnent autour d'eux et qui sont constitués par la maison elle-même. La tuberculose revient

sans cesse dans ces maisons funèbres ; elle y existe à peu près à demeure. On doit chercher dans la maison elle-même, les causes de la persistance de cette maladie. Ces causes ne sont pas extérieures ; elles résident dans l'immeuble lui-même. »

Enfin chacun sait aujourd'hui, et c'est un fait acquis par la science, quel rôle considérable prépondérant même, joue le logement insalubre dans la propagation des maladies infectieuses. Si bien qu'on a pu formuler cette loi : « La mortalité varie en raison inverse des travaux d'assainissement exécutés. »

Ce n'est pas seulement par une augmentation de la mortalité de ses habitants que s'affirme le taudis ; mais c'est encore par ses atteintes graves à leur moralité. Ses murailles dégagent en effet un double poison : le corps s'y étiole et l'âme s'y dégrade. Repoussé par ce logis inhospitalier, où tout le choque et le blesse, le père le fuit pour aller chercher ailleurs de malsaines et ruineuses distractions. « Le taudis, a dit énergiquement Jules Simon, est le pourvoyeur du cabaret. »

Et puis, lorsque l'on pense que des familles ouvrières nombreuses sont obligées de se loger dans des bouges infects, on ne peut se représenter sans frémir ces foyers de tuberculose et de mortalité infantile, ces sources de prostitution, que la promiscuité démoralisante ne peut manquer d'alimenter, et de vagabondage pour les enfants !

Ce n'est pas tout encore. En même temps que la santé et la moralité de tous, la sécurité de tous est mise en péril. « Il faudrait, a dit le Docteur Du Mesnil, un véritable héroïsme pour ne pas contracter dans ces maisons infectes la haine de la société. »

Ainsi dit M. Cheysson : « Le souci de la préservation sociale comme l'amour de l'humanité, tout s'accorde pour commander la guerre au taudis, l'assainissement des maisons et des quartiers insalubres. »

D'autre part le professeur J. Courmont s'exprimait ainsi au Congrès d'hygiène de l'alliance sociale en 1907 : « Un logement vaste, ensoleillé, bien pourvu d'eau, à l'abri de l'humidité, sera, au point de vue purement médical, le meilleur moyen de lutter contre la tuberculose et de faire une génération robuste et saine. Au point de vue moral et social, la disparition du taudis est encore plus souhaitable ; et la seule façon de retenir l'ouvrier au foyer, de lui faire oublier le chemin du cabaret, de lui donner le goût de l'étude et de la réflexion, c'est de lui fournir un appartement convenable. »

« Le problème des logements est le nœud de la question sociale, a dit G. Picot : de la solution qui lui est donnée découle l'existence de la famille. De l'espace et de la division en plusieurs chambres, destinées aux différents sexes dépend la moralité. »

Blanqui confirme encore l'importance de la lutte contre le taudis lorsqu'il dit : « J'ai étudié avec une religieuse sollicitude la vie privée des familles d'ouvriers, et j'ose affirmer que l'insalubrité de l'habitation est le point de départ de toutes les misères, de tous les vices, de toutes les calamités de leur état social. Il n'y a pas de réforme qui mérite au plus haut degré l'attention et le dévouement des amis de l'humanité. »

Ainsi tous les hygiénistes s'accordent : le taudis est une calamité sociale, la lutte pour sa disparition s'impose.

L'Etat, devant cette unanimité, a considéré comme un devoir essentiel de parer aux ravages physiques et moraux qu'occasionnent le taudis, en organisant l'assainissement des logis insalubres.

La loi de 1850 montre déjà le souci du législateur de bien faire ; celle du 15 février 1902 apporte un progrès notable ; on l'a encore reconnue insuffisante et c'est la préoccupation constante de nos députés d'arriver à une législation plus complète, plus en rapport avec les besoins réels de l'hygiène. En 1912 le rapporteur du projet de loi Siegfried, M. Honnorat, alors député, a pu dire avec M. Mesureur : « Ce n'est ni la rue, ni les lieux publics qui doivent faire l'objet de nos principale préoccupations ; c'est avant tout, la maison, le logement, l'asile du repos où l'on secoue en entrant, avec son vêtement, le coudolement de ses semblables et les promiscuités obligatoires de la vie sociale. »

A l'heure actuelle, c'est la loi du 17 juin 1915 complétant la loi du 15 février 1902 qui, réalisant un progrès notable sur les législations précédentes, régit la question des logements insalubres. Elle n'est pas parfaite, mais c'est un grand pas fait vers le but final.

Dans ce travail nous nous proposons d'étudier :

1° Les différents moyens que nous avons à notre disposition pour lutter contre les logements insalubres et en particulier l'expropriation.

2° Nous essaierons de montrer par un résumé des différentes législations jusqu'à la loi de 1915, qu'avant celle-ci, l'expropriation en vue de l'assainissement était pratiquement impossible.

3° Le chapitre III est consacré aux législations étrangères. Nous essaierons de montrer qu'elles furent pour nous, et en particulier celle de l'Angleterre, d'un salubre exemple.

4° Nous ferons ensuite l'historique de la loi du 17 juin 1915.

5° Nous exposerons et nous commenterons cette loi.

6° Enfin nous essaierons de montrer les avantages et les satisfactions qu'elle accorde au profit de l'hygiène ; et aussi les défauts et les lacunes qu'elle comporte encore.

CHAPITRE I

La lutte contre le taudis

A l'heure actuelle, il est donc bien établi que la lutte contre le taudis est absolument indispensable pour combattre efficacement la tuberculose et améliorer, tant au point de vue moral que physique, l'ouvrier qui l'habite. Si le mal est grave dans toutes nos cités surpeuplées, le remède heureusement est bien connu, et les moyens sont multiples qui nous semblent propres à lutter avec succès contre le logement insalubre. Ils peuvent se résumer à trois : le permis de construire, la surveillance des locaux existants et l'expropriation.

La loi du 15 février 1902 nous a apporté, pour mener à bien l'œuvre de salubrité, de nombreux éléments nouveaux et, en somme, on peut dire que les deux premiers moyens sont maintenant mis en œuvre et constituent un progrès considérable sur les législations précédentes. Nous les étudierons sommairement dans ce chapitre. Quand à l'expropriation, le seul moyen que nous voulons retenir, nous l'étudierons en détail dans les chapitres suivants.

Voici dans leur intégrité, après l'article 1 qui est la clef de la loi, les articles 11 à 18 se rapportant aux mesures sanitaires relatives aux immeubles.

ARTICLE PREMIER. — Dans toute commune, le Maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du Conseil municipal, et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire :

1° Les précautions à prendre, en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles, visées à l'article 4 de la présente loi,

spécialement les mesures de désinfection ou même de destructions des objets à l'usage des malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion ;

2° Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées.

ART. 11. — Dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du Maire constatant que, dans le projet qui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire, prévu à l'article premier sont observées.

A défaut par le Maire de statuer dans le délai de vingt jours, à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux.

L'autorisation de construire peut être donnée par le Préfet en cas de refus du Maire.

Si l'autorisation n'a pas été demandée, ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux dispositions de l'article suivant.

ART. 12. — Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le Maire ou, à son défaut, le Préfet invite la Commission sanitaire, prévue par l'article 20 de la présente loi, à donner son avis :

1° Sur l'utilité et la nature des travaux ;

2° Sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu.

Le rapport du Maire est déposé au secrétariat de la mairie à la disposition des intéressés.

Les propriétaires, usufruitiers ou usagers sont avisés, au moins quinze jours à l'avance, à la diligence du Maire et par lettre recommandée, de la réunion de la Commission sanitaire et ils produisent, dans ce délai, leurs observations.

Ils doivent, s'ils en font la demande, être entendus par la Commission, en personne ou par mandataire, et ils sont appelés aux visites et constatations de lieux.

En cas d'avis contraire aux propositions du Maire, cet avis est transmis au Préfet qui saisit, s'il y a lieu, le Conseil départemental d'hygiène.

Le Préfet avise les intéressés, quinze jours au moins d'avance, par lettre recommandée, de la réunion du Conseil départemental d'hygiène et les invite à produire leurs observations dans ce délai. Ils peuvent prendre communication de l'avis de la Commission sanitaire, déposé à la préfecture, et se présenter, en personne ou par mandataire, devant le Conseil ; ils sont appelés aux visites et constatations de lieux.

L'avis de la Commission sanitaire ou celui du Conseil d'hygiène fixe le délai dans lequel les travaux doivent être exécutés ou dans lequel l'immeuble cessera d'être habité en totalité ou en partie. Ce délai ne commence à courir qu'à partir de l'expiration du délai de recours ouvert aux intéressés par l'article 13 ci-après ou de la notification de la décision intervenue sur le recours.

Dans le cas où l'avis de la Commission n'a pas été contesté par le Maire, ou, s'il a été contesté, après notification par le Préfet de l'avis du Conseil départemental d'hygiène, le Maire prend un arrêté ordonnant les travaux nécessaires ou portant interdiction d'habiter, et il met le propriétaire en demeure de s'y conformer dans le délai fixé.

L'arrêté portant interdiction d'habiter devra être revêtu de l'approbation du Préfet.

ART. 13. — Un recours est ouvert aux intéressés contre l'arrêté du Maire devant le Conseil de préfecture, dans le délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêté. Ce recours est suspensif.

ART. 14. — A défaut de recours contre l'arrêté du Maire ou si l'arrêté a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté, dans le délai imparti, les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police, qui autorise le Maire à faire exécuter les travaux d'office, à leurs frais, sans préjudice de l'application de l'article 471 paragraphe 15, du Code pénal.

Encas d'interdiction d'habitation, s'il n'y a pas été fait droit les intéressés sont passibles d'une amende de 16 à 500 francs et traduits devant le tribunal correctionnel, qui autorise le Maire à faire expulser, à leurs frais, les occupants de l'immeuble.

ART. 15. — La dépense résultant de l'exécution des travaux est garantie par un privilège sur les revenus de l'immeuble, qui prend rang, après les privilèges énoncés aux articles 2101 et 2103 du Code civil.

ART. 16. — Toutes les ouvertures pratiquées pour l'exécution des mesures d'assainissement, prescrites en vertu de la présente loi, sont exemptes de la contribution des portes et fenêtres pendant cinq années consécutives, à partir de l'achèvement des travaux.

ART. 17. — Lorsque, par suite de l'exécution de la présente loi, il y aura lieu à résiliation des baux, cette résiliation n'emportera, en faveur des locataires, aucuns dommages-intérêts.

Ces articles de la loi de 1902 relatifs à la salubrité des immeubles nous montrent que pour l'avenir, pour la construction des maisons neuves, le règlement sanitaire, que l'article premier a rendu obligatoire dans toutes les communes de France, prescrit aux propriétaires, (qui ne peuvent construire de par l'article 11 qu'avec l'autorisation du maire) toutes les dispositions, tous les aménagements que la science a reconnu indispensables. Les maisons construites sous l'empire d'un règlement sanitaire bien fait doivent donc désormais répondre à toutes les données de l'hygiène contemporaine.

Certes, il n'en est pas toujours ainsi et les règlements sanitaires actuellement en vigueur, même celui de la Ville de Paris, présentent encore bien des lacunes. Ils consacrent des errements condamnés par tous les hygiénistes, comme la hauteur excessive des maisons et les dimensions ridiculement réduites des cours.

Ils constituent néanmoins un immense progrès sur les règlements antérieurs et en outre, ils sont perfectibles. Les maires, qui, en effet, voyaient leur pouvoir restreint par une jurisprudence constante, protectrice aveugle du droit des propriétaires, ont aujourd'hui en matière de réglementation de constructions nouvelles, des droits bien établis, et il appartient à l'autorité supérieure de veiller à la rigoureuse application de la loi.

Pour les maisons anciennes, en vertu des articles 12 et suivants, le maire peut, d'accord avec la commission sanitaire, prescrire dans les maisons insalubres les travaux d'assainissement les plus complets : amener de l'eau potable, installer le « *tout à l'égout* », percer les fenêtres dans les chambres qui en sont dépourvues, abattre des cloisons pour substituer des chambres vastes et bien éclairées à des taudis obscurs et sans air.

Il peut interdire l'habitation de tout ou partie d'un immeuble. En cas d'inexécution des prescriptions, il peut être autorisé par les tribunaux à faire exécuter d'office les travaux ou à faire expulser les habitants des locaux interdits, aux frais, risques et périls des propriétaires.

La commune a, pour se couvrir des dépenses ainsi avancées, un privilège sur les revenus de l'immeuble sur lequel elle peut pratiquer une saisie-arrêt jusqu'à complet remboursement de sa créance.

Ainsi donc, pour les constructions neuves, le permis de construire ; pour les locaux existants, la surveillance et l'assainissement par des travaux d'aménagement appropriés, des modifications dont l'importance n'est pas hors de proportion avec la valeur de l'immeuble et qui, une fois exécutés, constituent le plus souvent une plus value à la

propriété, sont deux moyens de lutter d'une manière efficace contre les taudis.

Mais à eux seuls ils ne sont pas suffisants, et si l'immeuble est trop insalubre, s'il exige des travaux d'assainissement considérables, si même il doit être jeté bas, l'expropriation s'impose et c'est ce moyen de lutte contre le logement insalubre que nous voulons étudier.

CHAPITRE II

Difficultés de l'expropriation des immeubles insalubres

avant la loi du 17 Juin 1915

En France, il faut arriver en 1840 pour rencontrer dans la législation une loi se rapportant à l'hygiène d'une façon générale et à l'expropriation en particulier. A la suite des travaux de Vuillermé et de Blanqui, on s'occupa pour la première fois sérieusement de la salubrité des logements, et la loi votée le 3 mai 1841 admettait l'expropriation mais pour cause d'utilité publique seulement et non d'insalubrité publique.

ARTICLE PREMIER. — « L'expropriation pour cause d'utilité publique, s'opère par autorité de justice. »

ART. 2. — Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité en a été constatée et déclarée dans les formes prescrites par la présente loi. Ces formes consistent :

1° Dans la loi où l'ordonnance royale qui autorise l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation est requise ;

2° Dans l'acte du Préfet, qui désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, lorsque cette désignation ne résulte pas de la loi ou de l'ordonnance royale ;

3° Dans l'arrêté ultérieur par lequel le Préfet détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable. Cette application ne peut être faite à aucune propriété particulière, qu'après que les parties intéressées ont été mises en état d'y fournir leurs contredits, selon les règles exprimées au titre II.

Cette loi ne permet que l'expropriation des immeubles compris dans le tracé des voies nouvelles ou de ceux qui

sont nécessaires pour la construction d'édifices destinés à des services publics, « D'un autre côté les conditions de fixation des indemnités à allouer aux propriétaires et occupants des immeubles à exproprier, les avantages réservés aux propriétaires pour la cession de leur terrain ou la réclamation des parcelles non utilisées, la plus-value immédiate qu'acquiert tout terrain ou tout immeuble du fait du projet d'expropriation grâce à la spéculation toujours aux aguets, rendait extrêmement difficiles et onéreux les projets d'élargissement de rues ou de percées (*Gautrez*).

En 1848, un député du Nord, M. de Melun fit adopter par l'assemblée législative une proposition de loi relative à l'assainissement des logements insalubres, et c'est celle-ci qui devint la loi du 13 Avril 1850. Ce ne fut en réalité qu'une manifestation de la bonne volonté des législateurs et les résultats obtenus furent nuls. « L'article premier de la loi, disait Th. Roussel, stipulait pour ainsi dire sa non exécution. »

ARTICLE PREMIER. — Dans toute commune où le Conseil municipal l'aura déclaré nécessaire par une délibération spéciale, il nommera une commission chargée de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres, mis en location ou occupés par d'autres que par le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. Sont réputés insalubres, les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants.

Ce n'est en effet qu'après délibération du Conseil municipal qu'il pourra être créé une Commission des logements insalubres et « malgré les circulaires ministérielles répétées des 11 août 1850, 27 décembre 1858, septembre 1878, février 1885, la plupart des municipalités ne firent rien »,

Le caractère facultatif de la loi laissait prévoir évidemment ce résultat.

« Est-ce que vous croyez, par hasard, disait M. de Beaumont, que dans la totalité des communes de France vous trouverez des hommes intelligents pour donner satisfaction à un grand intérêt, c'est-à-dire à l'assainissement de tous les locaux insalubres ! Evidemment non. » Et les assemblées du Conseil municipal étant soumises à bien des influences locales, surtout dans les petites villes et les villages, n'auront pas toujours la liberté suffisante pour prendre une mesure d'ordre général au risque de léser quelques intérêts particuliers.

Quant à l'article 13 de la loi de 1850 qui traitait en propre de l'expropriation, voici ce qu'il disait :

ART. 13. — Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

Les portions de ces propriétés qui, après l'assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent demander l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841.

Donc l'expropriation avec cette loi, ne pouvait se faire que d'une façon limitée, grâce à une décision du conseil municipal, généralement incompétent ou qui ne voulait pas prendre cette mesure.

De plus, la procédure de la loi était longue ; elle se traînait lamentablement pendant plusieurs années, et les causes d'insalubrité relevées s'éternisaient.

Telles furent les raisons principales qui amenèrent les pouvoirs publics, après un demi-siècle d'expérience, à l'amender et à la réformer.

Ce fut Waldeck-Rousseau qui, frappé du progrès de la tuberculose constitua une commission, dite de la tuberculose, au ministère de l'intérieur. Celle-ci réclama la modification de la législation et le mouvement qu'elle créa aboutit au vote de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique.

Nous avons vu dans le chapitre précédent les dispositions qui ont été introduites dans cette loi pour permettre aux municipalités de faire disparaître les maisons maudites, foyers redoutables de « la maladie et de la mort ». Elles arment suffisamment l'administration lorsqu'il s'agit d'effectuer quelques travaux dans un immeuble pour en faire disparaître les causes d'insalubrité. D'autre part, elles fixent une procédure de nature à donner satisfaction aux légitimes revendications des propriétaires qui s'estimeraient lésés par les prescriptions des autorités sanitaires.

En revanche, l'article 18 qui traite spécialement de l'expropriation est insuffisant.

ARTICLE 18. — Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

Les portions de ces propriétés qui, après assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions pourront être revendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires ou leur ayant-droit puissent demander l'application des articles 60

et 61 de la loi du 3 mai 1841, si les parties restantes ne sont pas d'une étendue et d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres.

Le principe de l'expropriation pour cause d'insalubrité qu'il consacre n'est pas une innovation de la loi de 1902. Ce n'est en somme que la reproduction avec une légère modification de l'article 13 de la loi du 13 avril 1850, relatif à l'assainissement des logements insalubres.

Par la légère restriction qu'il apporte, il est moins sévère pour les propriétaires, puisqu'il ne les exclut du privilège de l'article 60 de la loi de 1841 (1) que si « des parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres ». Par contre, il conserve les mêmes erreurs et par dessus tout, il reste pour son exécution sous le régime de la loi du 3 mai 1841.

En effet, l'expropriation ne peut avoir lieu que lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble. C'est toujours le système de l'opération de voirie, de l'opération qui vise un ensemble d'immeubles, qu'ils soient salubres ou insalubres. C'est l'ilôt insalubre que l'on prétend atteindre, celui qui nécessite des travaux d'ensemble. Evidemment, il y a souvent des causes extérieures et permanentes qui créent l'insalubrité. Ce peuvent être soit

(1) ARTICLE 60. — Si les terrains acquis pour les travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit peuvent en demander la remise. Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable et, s'il n'y a pas accord, par le jury dans les formes ci-dessus prescrites. La fixation par le jury ne peut, en aucun cas, excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis.

l'extrême humidité, l'infection du sous-sol, le voisinage immédiat de marécages et de marais ; soit la juxtaposition même de nombreuses maisons mal construites et insalubres dans certains vieux quartiers, soit l'étroitesse et le mauvais tracé des voies publiques rendant impossible ou difficile l'alimentation en eau potable et l'établissement d'égouts, soit enfin par toutes autres circonstances analogues.

Cependant, en général, les maisons sont inhabitables non pas pour des causes extérieures permanentes ou non, mais pour des causes intérieures. C'est en raison de leur disposition intérieure de leur construction même qu'elles sont insalubres.

Il n'est pas nécessaire d'entreprendre des travaux d'ensemble pour les améliorer. Les travaux sont limités à la maison elle-même. Les maisons voisines n'y sont en général nullement intéressées. Dans la majorité des cas, en effet, on rencontre à côté d'une ou plusieurs maisons meurtrières, d'autres parfaitement saines et qu'il serait excessif de comprendre dans la réprobation qui frappe les premières.

Ce qu'il faut pouvoir faire et ce que ne permet pas la loi de 1902 avec l'article 18, c'est exproprier une ou plusieurs maisons insalubres pour des causes intérieures, sans être obligé de toucher aux maisons contigües reconnues saines et sans reproche — « On doit pouvoir exproprier un immeuble isolé quand, indépendamment de toute cause extérieure, il est dangereux par lui-même par suite de ses dispositions intérieures pour la santé des habitants ou des voisins et à peu près impossible à améliorer. »

En second lieu, il faut que toute maison reconnue insalubre ne puisse, qu'elle figure dans une expropriation

d'ensemble aussi bien que si elle est seule l'objet d'une expropriation, être payée au dessus de sa valeur réelle. Or sous le régime de la loi de 1850, comme sous celui de la loi de 1902, c'est encore le régime de la loi du 3 mai 1841 qui régit l'expropriation ; et le vice capital de cette loi réside dans les pouvoirs du jury d'expropriation qui accordent aux propriétaires des indemnités exagérées qui la dénaturent. Le mal provient de ce que le calcul des indemnités repose sur le revenu et comprend dès lors la fraction elle-même de ce revenu qui correspond à l'insalubrité de l'immeuble. Or, cette fraction ne saurait rentrer en ligne de compte puisqu'elle provient de la violation de la loi sanitaire.

« Et cependant dit M. Juillerat, sous l'empire de la législation actuelle (15 février 1902), si certaines maisons sont comprises dans une opération de voirie et qu'elles soient atteintes par l'expropriation, la municipalité les payera deux, trois ou quatre fois leur valeur ; d'autant plus cher qu'elles sont plus insalubres, parce que leur revenu est excessif et l'indemnité est établie d'après le revenu. On a dit avec vérité que sous l'empire de la loi de 1841, l'expropriation constituait une véritable prime à l'insalubrité. »

Voici un exemple caractéristique cité par M. Juillerat et qui illustre ses affirmations : « Dans une expropriation se trouvait comprise une maison composée de quatre étages seulement. Au rez-de-chaussée, l'inévitable marchand de vins ; à chaque étage, 6 chambres : 2 habitables, éclairées par des fenêtres et 4 de 2 mètres 50 sur 2 mètres, prenant jour et air sur un couloir sombre ; total 18 chambres. Le tout était loué au marchand de vins qui

l'exploitait en garni. Si l'on avait pu appliquer la loi de 1902, six chambres seulement auraient été habitées, les douze autres ne pouvant être utilisées que comme débarras. Le locataire principal demande 40.000 francs, l'administration lui en offre 20.000 ; le jury donnera les 40.000 francs. Le propriétaire, en raison du loyer exorbitant qu'il en tire, touchera 100 ou 120.000 francs. Intrinsèquement, terrain et bâtisse, l'immeuble vaut 40.000 francs. Si on lui appliquait la loi d'hygiène, il ne représenterait plus qu'un loyer de 1.500 à 1.800 francs, soit en capital une somme encore moindre. La ville va le payer 150.000 à 160.000 francs, près de quatre fois sa valeur. »

il est évident que sous une pareille loi, qui permettait de tels abus, les propriétaires avaient tout intérêt à laisser tomber leurs maisons dans un état de délabrement et d'infection tels, que l'intervention de la commune s'imposait. Et de cette façon, après avoir retiré de leur mesure le maximum de rendement, sans s'exposer aucune dépense, ils étaient certains, au jour de l'expropriation, d'obtenir de la générosité du jury une indemnité bien supérieure au bénéfice que leur aurait procuré l'amélioration de leur immeuble. Et ce sont ces « choses absolument intolérables » qui indignent avec juste raison M. le Docteur Gautrez lorsqu'il s'écrie : « Eh quoi ! c'est parce que la maison est insalubre qu'elle devra être expropriée ! C'est parce que l'entassement des habitants, le mauvais entretien, l'absence de toutes les conditions les plus élémentaires de l'hygiène rendent cette habitation dangereuse pour ses habitants ; c'est parce que sa disparition est devenue une condition essentielle de l'assainissement que cette mise en interdit et cette disparition seront pour le propriétaire

cupide et coupable, car c'est une faute, nous le savons, que d'entasser dans un logement plus de personnes que l'hygiène ne le permet et de pousser la violation des règlements et de l'hygiène jusqu'à l'insalubrité, — une source d'avantages et de bénéfices !

« Mais ce serait une prime à l'insalubrité et l'industrie des logements insalubres, déjà si lucrative, trouverait là un encouragement qu'on n'a pas voulu et ne peut vouloir lui donner. »

Les conséquences de cette exagération des indemnités ne se sont pas fait attendre et ont rendu presque impossible les expropriations. Monsieur Honnorat, rapporteur du projet de loi Siegfried ayant demandé au ministère de l'intérieur le bilan de la loi de 1902 en ce qui concerne l'assainissement des logements insalubres, il lui fut répondu que dans *six cas seulement*, dans toute la France, un effort avait été tenté en ce qui concerne spécialement l'expropriation des immeubles ! L'exagération des indemnités entraînait de telles dépenses pour les villes, que pour ménager leurs finances elles hésitaient à se lancer dans ces entreprises d'expropriation si onéreuses. M. Rachon, avocat à la Cour d'appel, résume dans un article de la « Revue municipale » (1) l'insuffisance de la législation du 15 février 1902 lorsqu'il écrit : « Très utile au point de vue de l'amélioration sanitaire d'habitations disséminées, la loi se montre impuissante lorsqu'il s'agit de l'assainissement d'un groupe de maisons ou d'un quartier. C'est, en effet, à la loi du 3 mai 1841 qu'elle renvoie pour l'exécution de tels travaux.

(1) *Revue municipale*, 1^{er} janvier 1910.

« Et non seulement les propriétaires de maisons insalubres bénéficient, sous ce régime, d'indemnités fixées suivant un revenu artificiellement exagéré et peu en rapport avec la valeur réelle de l'immeuble, non seulement ils bénéficient souvent aussi de la plus-value sur les immeubles non atteints par les travaux, mais ils peuvent encore, en vertu de l'article 60 de la loi du 3 mai 1841, revendiquer au prix de vente les terrains qui n'ont pas été pour les communes une juste compensation des sacrifices qu'elles s'imposent. »

Aussi il semble bien démontré que notre législation sanitaire de 1902 était insuffisante et qu'une loi nouvelle était devenue nécessaire pour permettre d'une façon équitable l'expropriation pour cause d'insalubrité.

CHAPITRE III

Les législations étrangères

Pendant qu'en France, ainsi que nous venons de le constater, l'expropriation pour cause d'insalubrité était impossible avant notre législation de 1915, il serait intéressant de se rendre compte comment, à cette époque, les pays étrangers comprenaient la question et comment était réglementée chez eux l'hygiène des habitations.

C'est la *Belgique* qui présenta pour la première fois un texte législatif permettant la destruction des quartiers insalubres.

Le 1^{er} juillet 1858, une loi fut votée, qui permettait l'expropriation, non seulement des terrains destinés à la voie publique, mais aussi des constructions comprises dans le plan général de travaux projetés ; de plus, l'indemnité d'expropriation ne devait être déterminée que selon la valeur vénale des immeubles avant l'adoption du plan.

En pratique, les résultats furent peu satisfaisants, car on considéra que la loi n'avait pour but que l'assainissement des maisons insalubres, et si tous les immeubles d'une même zone n'étaient pas insalubres, l'opération était rendue impossible. C'est alors qu'une nouvelle loi fut votée, le 15 novembre 1867, dont l'article premier, ainsi conçu, remédiait avantageusement aux lacunes citées plus haut : « Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour but d'assainir ou d'améliorer en totalité ou en partie un ancien quartier ou de construire un quartier nouveau, le Gouvernement peut, à la demande du Conseil communal, autoriser, conformément aux lois du 8 mai 1810 et du

17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan des travaux projetés. »

A la faveur de ce texte, la *Belgique* a pu entreprendre une œuvre magnifique d'assainissement urbain; alors que la densité de sa population rendait le problème particulièrement difficile.

En *Italie*, la loi du 31 mars 1903 donnait des facilités aux municipalités pour l'expropriation nécessaire à l'assainissement des quartiers insalubres et afin de pourvoir à l'insuffisance des logements ; mais la procédure était longue et coûteuse. C'est alors qu'une loi, votée le 2 janvier 1908 intervint, qui, aux termes de l'article 13, donnait au préfet le pouvoir d'abréger par une ordonnance, les délais de la procédure d'expropriation.

En *Suède*, la loi sur la salubrité permet non l'expropriation, mais l'interdiction d'habitation : « La location des maisons dont l'habitation peut avoir des dangers par suite de l'insalubrité, pourra être interdite par le comité jusqu'à ce que les conditions défectueuses dans lesquelles elles se trouvent aient disparu ou que des précautions nécessaires pour cela, aient été prises.

« Le comité peut encore s'opposer à ce qu'un trop grand nombre de personnes habitent dans la même chambre, lorsque cette cohabitation peut devenir nuisible. »

En *Allemagne*, les lois de l'hygiène varient d'un pays à l'autre et il n'est pas question d'expropriation, sauf cependant dans le *Grand Duché de Hesse*.

Dans ce pays, les autorités ont le droit d'exproprier les maisons qui ne répondent pas aux prescriptions sanitaires,

et les terrains des bâtiments expropriés ne peuvent être employés que pour la construction d'habitation à bon marché.

En *Angleterre*, devant la crise sans cesse grandissante de l'habitation, de nombreux « Acts » sont intervenus, qui se succédèrent en si grand nombre, qu'ils durent être codifiés.

C'est 30 ans avant la réforme opérée en Belgique — en 1837 — que fut établi le premier Act. Il était insuffisant, et pas plus que notre loi de 1850 sur les logements insalubres, il ne put suffire à conjurer le mal. Depuis, de nombreux textes se sont succédés et à l'heure actuelle, c'est l'Act de 1875, modifié et complété par toute une série d'autres lois, dont les plus importantes sont le « HOUSING OF THE WORKING CLASSES ACT DE 1890, et le HOUSING AND TOWN PLANNING ACT de 1909 », qui régit le pays au point de vue de la salubrité.

Ce sont ces lois anglaises qui furent pour nous un salubre exemple et il semble intéressant d'étudier un peu en détail ces lois, dont nos législatures se sont inspirés pour forger la loi française de 1915. L'Act du 18 août 1890 est très hardi, empreint d'un caractère socialiste très curieux dans un pays d'individualisme et d'initiative privée comme l'est l'Angleterre. Il a armé les autorités locales de pouvoirs très étendus au point de vue de la démolition et aussi de la reconstruction.

Le médecin du service de santé, de sa propre initiative, ou à la requête de deux juges de paix ou de douze contribuables, inspecte les îlots insalubres. Un quartier est considéré comme tel lorsqu'il contient des maisons, des cours, passages impropres à l'habitation ou lorsque l'exi-

gûité, la mauvaise distribution des voies et des maisons, le manque de lumière ou d'aération, constituent un danger pour la santé des habitants.

L'autorité locale peut être autorisée à démolir les maisons après avoir indemnisé les propriétaires.

L'indemnité est basée sur la valeur vénale au moment de l'évacuation, sans indemnité supplémentaire du chef de l'expropriation.

On opère des réductions sur le prix lorsque :

1° Le revenu de la maison est artificiellement augmenté par le surpeuplement ;

2° Lorsque la maison se présente mal au point de vue sanitaire ;

3° Lorsqu'elle est impropre à l'habitation.

« Dans le premier cas, dit M. Pranard (1), l'indemnité est fixée d'après le revenu qu'aurait produit la maison si elle avait été habitée seulement par le nombre de personnes pour lequel elle était aménagée.

« Dans le deuxième cas, on déduira de la valeur qu'aurait eue la maison si elle avait été en bon état au point de vue de l'hygiène et de l'entretien, les dépenses qu'auraient entraînées les réfections et les réparations. Enfin, dans le troisième cas, l'indemnité ne comprendra que la valeur du sol et des matériaux de démolition. »

Déjà, d'après ce texte, les progrès réalisés furent grands et la lutte contre les foyers de tuberculose qui décimaient la population pauvre se poursuivait efficacement.

Le législateur voulut faire mieux encore et la loi votée le 3 décembre 1909 apporta de nombreuses modifications.

(1) L'habitation ouvrière et les autorités locales en Angleterre, par Franand (Publication du Ministère du Travail, Paris 1908).

Tout d'abord, la procédure d'expropriation de la loi de 1890 fut modifiée en ce sens que si les municipalités ont négligé d'entamer la lutte contre un quartier insalubre, le Conseil du Comité, le Conseil de paroisse ou simplement quatre habitants imposés du district peuvent adresser une réclamation au « LOCAL GOVERNEMENT BOARD ».

Celui-ci enquête, et s'il juge la réclamation fondée, il exige de la municipalité qu'elle prenne des mesures pour l'exécution des travaux dans un délai limité.

L'ordonnance du « LOCAL GOVERNEMENT BOARD » doit être soumise aux deux chambres du Parlement ; mais, en cas de contestation, les tribunaux restent seuls juges de la validité de l'ordonnance.

D'autre part, M. J. Burns, président du « LOCAL GOVERNEMENT BOARD » explique ainsi les autres nouveautés de la loi : « Lorsqu'une maison déterminée est signalée à l'autorité locale, soit par le « *médical officer of health* », soit par toute autre personne, comme étant dangereuse ou nuisible pour la santé des habitants, l'autorité locale a le droit de déclarer que la maison sera fermée jusqu'à ce qu'elle soit redevenue salubre.

« Le propriétaire de la maison a le droit, dans les 15 jours qui suivent, de faire appel au « GOVERNEMENT BOARD » et de prouver que sa maison est salubre, faute de quoi les locataires sont invités à quitter l'immeuble.

« Si dans les trois mois qui suivent, les réparations ne sont pas faites, l'autorité locale informe le propriétaire qu'elle examinera s'il n'y a pas lieu de démolir la maison et si celui-ci se refuse à faire les travaux prescrits, elle procédera elle-même à la démolition de la maison.

« Si la maison est démolie par l'autorité locale, par suite de la résistance du propriétaire, celui-ci n'a droit à aucune indemnité.

« Lorsqu'au lieu d'une maison isolée, l'autorité locale estime qu'un groupe de maisons manque de lumière, d'espace, de ventilation et qu'il devient dangereux pour la santé, elle dresse un plan d'aménagement nouveau, mais il lui faudra obtenir l'approbation du « GOVERNEMENT BOARD », tandis que sous le régime antérieur, l'autorisation du Parlement était nécessaire. L'autorité locale a alors le droit d'exproprier les immeubles insalubres, si elle ne peut les acquérir à l'amiable.

« Lorsque tout a été démoli, l'autorité locale a le droit, ou de reconstruire ou de vendre le terrain pour y construire, ou d'y édifier des maisons ouvrières, s'il en est besoin, ou encore d'aménager le terrain pour des sports, ou enfin de le vendre pour telle utilisation qu'elle jugera bonne. »

Les progrès de la législation anglaise n'ont pas tardé à donner des résultats encourageants, et des statistiques ont montré que dans ce pays la mortalité par tuberculose diminue tous les ans, d'autant plus que les travaux d'assainissement opérés sont plus grands.

Les dépenses faites pour ces travaux, qui atteignaient 260 millions de francs pour la période de 1850 à 1870, se sont élevées à 1.598 millions pour la période de 1871 à 1882; parallèlement, la mortalité, qui atteignait 22,37 0/00 dans la première période, tombait dans la seconde à 19,85 0/00.

Ainsi, chez nos voisins, et en particulier en Angleterre, la lutte ouverte contre le taudis a amené, par des lois bien

comprises, la diminution de la mortalité par tuberculose. Le fait est probant, certifié par les statistiques.

Il importait qu'en France on suive le même mouvement et que notre pays ne reste pas en arrière, en matière de salubrité. Depuis longtemps déjà, la réforme de la loi de 1844 était à l'ordre du jour. Il était urgent qu'elle aboutit. Nous allons voir après quelles péripéties fut enfin votée cette loi si longtemps et si impatiemment attendue.

CHAPITRE IV

Historique de la loi du 17 Juin 1915

Pour combler les lacunes et corriger les graves inconvénients d'une législation véritablement insuffisante, M. Delory et trente-quatre de ses collègues déposaient, le 26 octobre 1902, une proposition de loi tendant à modifier la loi de 1844.

D'après le texte élaboré, le gouvernement pouvait, à la demande du Conseil Municipal, autoriser l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages, aux services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés, lorsqu'il s'agirait de travaux ayant pour but d'assainir ou d'améliorer, en totalité ou en partie, un ancien quartier ou de construire un quartier nouveau. C'était, en somme, le principe de l'expropriation par zones, reproduction pure et simple de la loi belge.

Nous ne saurions étudier en détail ce projet de loi de M. Delory, mais nous pouvons dire en substance, que s'il constituait un sérieux progrès en instituant, pour l'agrandissement méthodique des villes et le dégagement des quartiers encombrés l'expropriation, par zones, jusqu'ici réservée aux seules opérations d'assainissement et de transformation des vieux quartiers, il avait le grand tort de ne pas essayer d'atteindre la loi de 1844 dans son vice fondamental : « *l'omnipotence du jury* ». C'est-à-dire que les villes riches seules auraient pu user de la nouvelle loi et que le plus grand nombre aurait continué à ne pouvoir rien faire, en présence des prétentions exorbitantes des

propriétaires et des indemnités scandaleuses si facilement accordées par les jurys d'expropriation.

En 1904, une proposition nouvelle qui avait pour auteur M. Siegfried fut déposée ; elle consacrait spécialement l'expropriation des immeubles insalubres moyennant leur seule valeur sanitaire, simplifiait certaines formalités de la procédure d'expropriation et tendait à l'assainissement vrai par la création d'un certain nombre de logements économiques de remplacement. Par contre, elle ne prévoyait pas l'agrandissement méthodique du territoire des villes, elle ne songeait point à la création des quartiers neufs si indispensables à l'amélioration des anciens et elle restait limitée à cet unique objectif : l'expropriation pour cause d'insalubrité.

Ces deux propositions de loi de MM. Delory, Siegfried, furent renvoyées à la commission de l'administration générale départementale et communale, puis rapportées le 6 avril 1906 par M. Morlot, qui rendit grandement hommage à l'initiative éclairée de ses collègues. Toutefois la commission pensa « qu'il y avait lieu de procéder à la préparation d'un texte étendu, révisant d'une manière générale les dispositions antérieures sur la matière, et qui donnerait satisfaction, par une formule commune, aux désirs exprimés » et par M. Siegfried et par M. Delory.

Or, le projet dont M. Morlot était le rapporteur supprimait quelques-unes des dispositions fondamentales du projet Delory et restait absolument muet sur la partie capitale du projet Siegfried. Il passait en effet sous silence les dispositions essentielles, inspirées de la législation anglaise, dispositions qui consistent en la notion de la valeur sanitaire de l'immeuble exproprié. Si ce projet

avait été voté, le jury d'expropriation continuait à fonctionner comme par le passé et les indemnités étaient payées conformément aux règles de la loi du 3 mai 1841.

Mais tous ces divers projets devinrent caducs, la législation ayant pris fin avant que le projet de la commission pût être discuté.

Au lendemain des élections de 1906, M. Siegfried reprit, avec quelques modifications, son texte primitif ; mais la commission de l'hygiène publique, à laquelle il avait été renvoyé, attendit pour déposer son rapport, de connaître l'avis de la commission permanente de la tuberculose du ministère de l'Intérieur et la législation prit fin sans que la proposition de M. Siegfried vint en discussion.

Entre temps, un événement important s'était produit. Bien des propriétaires, qui jusqu'alors n'avaient pas vu sans appréhension l'élaboration d'une nouvelle disposition législative, s'étaient entendus avec les administrateurs sanitaires.

En effet, en septembre 1906, à Genève, où se tint le Congrès international de l'assainissement et de la salubrité de l'habitation, grâce à un remarquable rapport de M. le Docteur Fillassier, l'entente se réalisa entre les représentants des administrations sanitaires et les délégués des chambres syndicales des propriétaires de France ; elle trouva sa formule dans le vœu suivant, émis à l'unanimité, en assemblée générale : « que l'exécution des travaux d'assainissement soit facilitée par l'intervention d'une loi d'expropriation publique, pour cause d'insalubrité, qui déqualifierait de la valeur de l'immeuble considéré comme insalubre la somme nécessaire pour le remettre en état de salubrité et qui se préoccuperait également, de la recons-

truction d'habitations salubres à petits loyers, sur l'emplacement des immeubles expropriés ou dans leur voisinage immédiat ».

Ainsi même les propriétaires approuvaient le principe fondamental du projet de M. Siegfried. Celui-ci, peu de temps après la réunion de la nouvelle législation, le 18 novembre 1910, renouvelait pour la troisième fois sa proposition.

Cependant, le gouvernement ne restait pas inactif. La sous-commission de l'habitation, qui avait examiné les propositions de MM. Delory et Siegfried, ainsi que le rapport de M. Morlot, votait, le 7 décembre 1907, une modification de l'article 18 de la loi du 15 février 1902. La nécessité de recourir à la procédure de 1841 demeurait intacte, mais le jury était obligatoirement tenu de faire état dans la fixation de l'indemnité de principes nouveaux qui en réduisaient sensiblement le montant. C'était, en somme, les principes essentiels de la loi anglaise de 1890 qu'on proposait de faire passer dans notre législation.

Un an après, le texte élaboré n'ayant pas encore été soumis aux chambres, la commission abordait un problème nouveau dont M. Juillerat fut le rapporteur. Celui-ci concluait « qu'il fallait pouvoir exproprier un immeuble isolé quand, indépendamment de toutes causes extérieures, il était dangereux par lui-même, par suite de ses dispositions pour la santé de ses habitants, et à peu près impossible à améliorer ». La commission se rangeait à cet avis et adoptait un texte qu'elle transmettait au ministère de l'Intérieur.

Mais le Gouvernement décidait que toutes les propositions législatives tendant à modifier la loi de 1841

seraient dorénavant soumises à une commission interministérielle et ainsi la question fut remise à l'étude. Ce n'est que le 21 novembre 1911 qu'un projet de loi portant modification de la loi du 3 mai 1841 fut déposé sur le bureau de la Chambre. Ce projet adoptait le principe de l'expropriation par zone. Il constituait au point de vue de l'expropriation des immeubles insalubres un incontestable progrès ; mais la proposition de loi de M. Siegfried ne présentait pas moins, par rapport au projet gouvernemental, de réels avantages puisqu'elle traitait de l'expropriation exclusivement pour cause d'insalubrité et qu'elle fixait la valeur de l'immeuble en tenant compte de certains éléments qui la grossissent démesurément et injustement, telle l'exploitation surpeuplée.

Aussi la proposition de loi de M. J. Siegfried fut-elle rapportée par M. Honorat le 19 janvier 1912, qui concluait en demandant son adoption sans retard. La Chambre, dans les séances du matin des 19 et 22 mars 1912, la discuta et l'adopta moyennant quelques menues corrections ou additions.

Un peu plus tard, une proposition tendant à modifier la loi de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, fut rapportée le 11 juillet 1912 par M. Paul Escudier. Le 30 juillet 1913, cette proposition est adoptée dans plusieurs dispositions importantes. Elle consacre le principe de l'expropriation par zone ; elle fait entrer le magistrat directeur dans le jury et lui attribue les fonctions de président, elle précise enfin pour certains cas les limites de l'indemnité à accorder et quelques éventualités susceptibles d'être envisagées par le jury.

Ces deux propositions de MM. Siegfried et Escudier, votées par la Chambre, furent transmises au Sénat qui chargea une commission de les examiner. Celle-ci, au lieu de fusionner en un seul les deux projets qui, au fond, avaient une matière commune, celle de l'expropriation pour cause d'intérêt public, préféra envisager distinctement la proposition Siegfried. Les lois fragmentaires ont en effet l'avantage incontestable de pouvoir être votées aisément et vite et s'il avait fallu subordonner l'expropriation pour cause d'insalubrité à une refonte générale ou même partielle de la loi de 1841, e'eût été manifestement grossir beaucoup le problème et les délais qu'exigerait la solution.

En substance, le projet Siegfried voté par la Chambre confirmait aux maires des communes le droit qu'elles tenaient déjà des lois de 1850 et de 1902 d'exproprier au nom de la salubrité. De plus, il innovait grandement en traçant à la procédure d'expropriation des règles particulières à ce cas ; en créant des dérogations au régime général de l'expropriation concernant notamment, les formes de la déclaration d'utilité publique et le mode de fixation des offres ou des indemnités.

Toutes ces solutions générales furent approuvées par la commission sénatoriale, mais cependant son rapporteur, M. Jeanneney, déclarait dans son rapport : « Il s'en faut que nous vous demandions d'adopter sans changement le texte sorti des délibérations de la Chambre. Celui-ci appelle des corrections de détails importants et même, dans sa forme, une modification radicale. »

M. Jeanneney, en effet, ne voulait pas d'une loi particulière tendant à régler la matière de l'expropriation pour

cause d'insalubrité et qui, spécialisée à cet objet, resterait distincte de la loi générale de 1844, sur l'expropriation comme de la loi de 1902 sur la protection de la santé publique.

« Il n'est jamais bon, disait-il, que sur une matière unique, les lois s'ajoutent les unes aux autres au lieu de se coordonner et de se fondre. »

Or, l'article 18 de la loi de 1902 traitait déjà et tout spécialement de l'expropriation pour cause d'insalubrité ; de plus, celle-ci n'étant en somme que l'un des moyens — le moyen extrême — mis par la loi à la disposition des municipalités en vue de la protection de la santé publique il semblait donc que pour faire œuvre rationnelle, il fallait incorporer à la loi organique de 1902 les dispositions nouvelles à prendre. Très simplement, le moyen consistait à modifier l'article 18 de la loi sur la protection de la santé publique où il est traité déjà de l'expropriation.

« De cette manière, la loi de 1902 gardait son caractère de code véritable de santé publique. Dans l'échelle des moyens créés pour cette protection et soigneusement gradués suivant les cas, l'expropriation restait à sa place logique. »

En outre de cette modification importante de forme, d'autres assez nombreuses étaient faites au texte voté par la Chambre en vue de le rendre plus complet et plus clair. Quelques suppressions étaient également faites.

Les avis éclairés de la commission sénatoriale furent écoutés des législateurs et le 17 juin 1915, des modifications de la loi de 1902 étaient votées, faisant faire un grand pas à la prophylaxie de la tuberculose puisqu'elles devaient permettre la disparition des taudis, « des maisons maudites » et de tous les foyers surpeuplés et contaminés.

CHAPITRE V

Loi du 17 Juin 1915

Ainsi, après les nombreux vœux émis par les hygiénistes, par les congrès d'hygiène, les plus hautes personnalités scientifiques et politiques, après les nombreuses propositions de loi, après les rapports des commissions multiples ; les modifications depuis si longtemps demandées étaient enfin votées le 17 juin 1915, et voici quelle est en matière d'expropriation pour cause d'insalubrité, la législation qui, depuis cette date nous régit.

Les articles 11, 12, 13, 15 et 16 du chapitre II de la loi de 1902, mesures relatives aux immeubles, étaient inchangés ; les articles 14, 17, 18 étaient ainsi modifiés :

ART. 14. — A défaut de recours contre l'arrêté du maire, ou si l'arrêté a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté, dans le délai imparti, les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police, qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office, à leurs frais, sans préjudice de l'application de l'article 471, paragraphe 15, du Code pénal.

En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'y a pas été fait droit, les intéressés seront passibles d'une amende de 16 fr. à 500 francs et traduits devant le tribunal correctionnel qui autorise le maire à faire expulser, à leurs frais, les occupants de l'immeuble.

ART. 14 « *modifié* ». — A défaut de recours contre l'arrêté du maire, ou si l'arrêté a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté, dans le délai imparti, les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police, qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office, à leurs frais, sans préjudice de l'application de l'article 471, paragraphe 15, du Code pénal. (A l'expiration du même délai, si elle le juge préférable, la commune pourra réclamer l'expropriation de l'immeuble dans les conditions

fixées à l'article 18 ci-après et dans ce cas, la prise en considération de sa demande sera de droit.)

En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'y a pas été fait droit, les intéressés seront passibles d'une amende de 16 fr. à 500 francs et traduits devant le tribunal correctionnel qui autorise le maire à faire expulser, à leurs frais, les occupants de l'immeuble.

ART. 17. — Lorsque, par suite de l'exécution de la présente loi, il y aura lieu à la résiliation des baux, cette résiliation n'emportera, en faveur des locataires, aucuns dommages-intérêts.

ART. 17 « *modifié* ». — Lorsque, par suite de l'application (des articles 11 à 16 inclus de la présente loi), il y aura lieu à la résiliation des baux, cette résiliation n'emportera, en faveur des locataires, aucuns dommages-intérêts.

ART. 18. — Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux. Les portions de ces propriétés qui, après assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit puissent demander l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841, si les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres.

ART. 18 « *modifié* ». — Les communes peuvent, en vue de l'assainissement, requérir l'expropriation des groupes d'immeubles ou quartiers reconnus insalubres.

L'insalubrité est dénoncée par délibération du Conseil municipal, appuyée d'un avant-projet sommaire des travaux d'assainissement, avec plan parcellaire des terrains à exproprier et indication des noms des propriétaires, tels qu'ils figurent à la matrice des rôles.

Après avis de la commission sanitaire, du Conseil départemental d'hygiène et du Comité de patronage des habitations à bon marché, le Préfet, s'il prend en considération la délibération du Conseil, prescrit dans les formes indiquées aux

articles 1 à 4 de l'ordonnance du 23 août 1835, une enquête portant à la fois sur l'utilité des travaux et sur les parcelles sujettes, en totalité ou en partie, à expropriation.

Sur l'invitation du Préfet, le Président du tribunal convoque, par simple lettre, à huit jours francs au moins et quinze jours au plus, le propriétaire de ces parcelles et le Maire, à l'effet de lui désigner chacun un expert, auxquels le Président en adjoindra un troisième de son choix. Faute de cette désignation, le Président nomme d'office les trois experts.

Ceux-ci, dispensés du serment, procèdent en présence des parties, ou elles sont dûment appelées à l'estimation :

1° De la valeur vénale de chaque immeuble à acquérir, abstraction faite de ses conditions d'insalubrité ;

2° De la dépense qu'exigeraient les travaux à faire à l'immeuble et jugés nécessaires par la Commission sanitaire pour le rendre salubre ;

3° Dans le cas où l'immeuble devrait être frappé d'interdiction totale, de la valeur actuelle des terrains supposés nus et de celle des matériaux à provenir des démolitions.

Les prix de cette expertise sont à la charge de la commune et sont liquidés comme en matière d'instance, devant le Conseil de préfecture.

ART. 18 *bis*. — Au vu de ces enquêtes ou expertises, le Préfet prend, s'il y a lieu, un arrêté par lequel, en même temps qu'il déclare l'utilité publique, il détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation sera applicable. Il y règle de même le mode d'utilisation des parcelles non incorporées aux ouvrages publics ou les conditions auxquelles la revente de ces parcelles sera subordonnée.

Cet arrêté peut, dans les dix jours de sa publication et sans préjudice du recours pour excès de pouvoir, selon le droit commun, être, de la part de tout intéressé, l'objet d'un recours au ministère de l'Intérieur qui statue, après avis du Conseil supérieur d'hygiène.

ART. 18 *ter*. — La procédure d'expropriation est alors suivie conformément aux titres III à VI de la loi du 3 mai 1841, sauf les dérogations ci-après :

1° Pour déterminer l'indemnité à allouer au propriétaire d'un immeuble, le jury fixe d'abord, par délibération spéciale, la valeur vénale de cet immeuble, abstraction faite de ses conditions d'insalubrité. Il en défalque ensuite, obligatoirement, le montant des travaux qui seraient nécessaires pour

le rendre salubre. L'indemnité due est égale à la différence de ces deux éléments, sans pouvoir être inférieure à la valeur du terrain rendu nu, et sans qu'il puisse non plus en être alloué aucune autre, notamment à raison du fait de dépossession ;

2° A l'égard des locataires qui exploitent dans les locaux expropriés un commerce ou une industrie donnant lieu à patente, l'indemnité d'éviction à allouer, suivant la loi du 3 mai 1841 est soumise à réduction si le commerce ou l'industrie ont remporté, du fait de l'exploitant, une cause spéciale d'insalubrité. Le taux de cette réduction égale celui des bénéfices d'exploitation obtenus au détriment de la santé publique. Le jury prononce, par délibérations distinctes, sur l'existence du commerce ou de l'industrie, le chiffre de l'indemnité qui serait normalement due, l'éventualité d'une réduction et le taux de celle-ci, puis enfin sur le chiffre de l'indemnité à allouer définitivement.

A l'égard des autres locataires, l'indemnité est fixée forfaitairement à un trimestre de loyer, sans toutefois que la somme à allouer puisse être inférieure à trente francs (30) ou supérieure à trois cents francs (300) et sans qu'il soit admis aucune opposition sur cette somme pour paiement des loyers arriérés ;

3° La décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur peuvent être attaquées par voie de recours en cassation, en cas de violation des règles posées aux paragraphes 1 et 2 qui précèdent ;

4° Les portions de propriétés, qui après assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent réclamer l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841.

ART. 18 *quater* — Lorsqu'un immeuble ayant fait, conformément aux articles 12 et suivants, l'objet d'un arrêté prescrivant soit des travaux, soit l'interdiction d'habitation, se trouve compris dans une expropriation pour cause d'utilité publique et que les délais impartis au propriétaire sont expirés au moment où intervient le jugement d'expropriation, l'indemnité est déterminée suivant les règles de l'article précédent.

Inversement, lorsque, dans un groupe d'immeubles ou un quartier exproprié pour cause d'insalubrité, se trouve un immeuble sur la valeur vénale duquel, d'après la déclaration du jury, il n'y a pas de déduction à opérer pour cause d'assainissement, l'indemnité est fixée à l'égard de tous les locataires, conformément à la loi du 3 mai 1841.

L'article 18 on le voit, consacre définitivement au profit des communes le droit de recourir à l'expropriation à l'égard des immeubles insalubres, comme du reste la loi de 1902 le faisait déjà ; mais il n'est plus besoin que l'insalubrité soit le résultat « de causes extérieures et permanentes ». Quelles que soient les causes de l'insalubrité, dorénavant, les communes doivent être mises en mesure de faire disparaître ces foyers de contamination : il n'importe nullement que ces causes soient intérieures ou extérieures si l'insalubrité est foncière. Dans tous les cas où elle sera reconnue, l'expropriation pourra être requise. Comment pourra-t-on reconnaître cette insalubrité ? Il n'y a pas de règles absolues et c'est à l'autorité administrative qu'il appartiendra d'apprécier suivant les circonstances. De même, c'est elle également qui devra apprécier ce qu'il faut entendre par groupe d'immeubles ou quartiers. Deux immeubles contigus, ayant une cause d'insalubrité commune ou même semblable, doivent, il nous semble, être considérés comme constituant un groupe d'immeubles insalubres.

A l'opposé, s'il existe dans un quartier infesté dans son ensemble, un ou plusieurs immeubles indemnes, ce n'est pas une raison pour que l'expropriation du quartier entier ne puisse être requise ; il conviendra simplement de conserver aux immeubles salubres le bénéfice du droit commun.

Enfin, dans le cas où un seul immeuble est insalubre au milieu d'autres indemnes, le même droit d'expropriation est accordé aux communes avec cependant quelques restrictions. Il était convenable en effet que la procédure d'expropriation ne puisse être ouverte dans ce cas sans qu'au préalable les injonctions légales soient faites au propriétaire en vue d'obtenir de lui les travaux jugés indispensables et c'est cette disposition qui est inscrite dans la loi de 1902 en addition à l'article 14.

En fin de compte, au moyen de cette double disposition, le droit de requérir l'expropriation appartient aux communes, aussi bien à l'égard des immeubles isolés qu'à celui des groupes d'immeubles ou quartier. De plus, au sens propre de l'article, ce droit n'appartient qu'aux seules communes. On peut se demander si en mettant ainsi à l'initiative des seuls conseillers municipaux le pouvoir d'une initiative, les législateurs ont donné une protection suffisante à la santé publique. Il pourrait arriver que dans telle petite ville par exemple le Conseil municipal se refuse à prendre les mesures nécessaires soit par négligence, soit par méconnaissance du besoin d'hygiène, soit par défaut de ressources pour ne pas surcharger le budget de la commune ; et dans ce cas si le Conseil municipal incompetent ne prenait aucune mesure, comment l'assainissement des locaux insalubres se ferait-il ? Serions-nous désarmés ?

M. le Docteur Gautrez sur ce point s'exprimait ainsi : « Les intérêts en jeu sont trop grands pour qu'on se dispense de consulter le Conseil municipal ; mais le préfet pourrait prendre l'initiative de la mesure en dehors de toute consultation municipale, lorsque pendant un cer-

tain nombre d'années consécutives, le nombre de décès d'un quartier dépasserait le chiffre de la mortalité moyenne d'une commune. »

Cette proposition qui semblait logique était pratiquement inapplicable. En effet, une telle prérogative donnée à l'autorité préfectorale ne pouvait se concevoir que si comme corollaire on admettait pour le préfet le droit d'inscrire d'office au budget de la commune récalcitrante les dépenses que doit entraîner l'expropriation.

Or c'est à quoi il était impossible de se résoudre, car donner au préfet le droit d'engager par des expropriations des dépenses qui sont presque toujours élevées et souvent énormes par rapport aux ressources municipales, ce serait mettre la situation financière des communes à la merci de l'autorité administrative.

C'est pour éviter ces inconvénients que nos législateurs dans l'article 18 s'en sont tenus au respect des libertés communales.

Si l'insalubrité d'un îlot ou d'un quartier de ville est manifeste, et que la commune n'entreprend rien pour y remédier, il appartiendra alors aux commissions sanitaires et au préfet lui-même, non de prendre l'initiative d'une mesure sanitaire mais d'éveiller l'attention du Conseil et d'en appeler au besoin à l'opinion publique. Devant celle-ci la cause ne peut manquer d'être gagnée, si on prend la peine de l'éclairer, et c'est elle qui aura le dernier mot.

Enfin l'article 18, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté possible sur l'objet de l'expropriation, spécifie bien que la commune ne pourra avoir en vue que l'assainissement, et en général par le moyen de la démolition. On ne saurait

en effet concevoir qu'une ville puisse user des facilités que la loi lui ferait d'acquérir des maisons insalubres, si ce n'est pour supprimer le danger que celles-ci créent, et il serait inadmissible que la loi permette aux communes des spéculations au détriment des intérêts particuliers, ou qu'elle devienne aux mains de conseillers municipaux, une menace ou un moyen de pression politique.

Ainsi, dans son premier paragraphe, l'article 18 détermine de quels immeubles et au profit de qui l'expropriation peut être requise. Il pose ensuite tout naturellement les règles suivant lesquelles l'insalubrité sera établie.

Tout d'abord, il est sage qu'à l'appui d'une demande en déclaration d'insalubrité, on doive obligatoirement produire l'avis des conseils institués par la loi pour la protection de la santé publique. Il est donc bien d'exiger que la Commission sanitaire et le Conseil départemental d'hygiène soient d'abord consultés.

C'est avec raison, qu'il est prescrit de même, que le Comité de patronage des habitations à bon marché soit invité, lui aussi, à formuler son sentiment ; on ne peut en effet, sans imprudence, laisser jeter bas des maisons où des malheureux trouvent un abri, même insalubre, si ceux-ci ne sont pas assurés d'un autre meilleur, ou si leur expulsion doit conduire seulement à en faire surpeupler ou contaminer d'autres.

D'autre part, les formes ordinaires de la déclaration d'utilité publique communale étant d'une complexité un peu lourde (il faut en effet deux enquêtes successives, l'une administrative portant sur l'utilité des travaux, l'autre ouverte aussitôt après la déclaration d'utilité publique, portant sur la détermination des biens à exproprier) la

loi, pour simplifier les choses, réunit ces deux enquêtes en une seule « portant à la fois sur l'utilité des travaux et sur les parcelles sujettes en totalité ou en partie, à expropriation. » De cette façon on économise du temps et des frais.

Mais comment sera-t-il procédé à cette double enquête ? Puisqu'il ne s'agit en somme que d'utilité communale et qu'en cette matière la forme normale de l'enquête est celle qui est écrite à l'ordonnance du 23 août 1835, il est tout naturel que la loi prescrive de poursuivre l'enquête sous les formes indiquées aux articles I à IV inclus de cette ordonnance.

Enfin dans l'article 18 on constate encore qu'une innovation importante est introduite : pour établir le chiffre des offres à faire par la commune aux propriétaires à exproprier, une expertise est prescrite qui doit déterminer la valeur vénale de l'immeuble et le montant des travaux qui y seraient nécessaires pour le rendre salubre. Le jury trouvera ainsi des éléments d'appréciation fort utiles auxquels il conviendrait de l'obliger à recourir.

De plus cette expertise est prescrite dès la première phase de la procédure, de telle manière que l'indemnité éventuelle est pourvue dès l'origine d'une base de calcul solide qui lui permettra de rester plus aisément dans les limites justes ; base du calcul d'autant meilleur encore que l'expertise est conduite contradictoirement par trois experts désignés l'un par le maire, l'autre par le propriétaire, le troisième par le tribunal civil. L'article prévoit encore le cas où une des parties refuse ou omet de désigner un expert, en le faisant désigner d'office par le préfet ; et en outre il impose un délai maximum de quinze

jours pour cette désignation. Enfin il est juste que ce soit la commune qui ait à sa charge les frais de cette expertise, ceux-ci étant liquidés devant le Conseil de Préfecture suivant l'article 23 de la loi du 22 juillet 1889.

L'Article suivant de la loi, incorporé à la loi de 1902 sous la dénomination *d'article 18 bis* est consacré à la déclaration d'utilité publique proprement dite.

Celle-ci est prononcée par le préfet. Ce n'est pas là une innovation en matière de protection de la santé publique, puisque dans la loi du 15 février 1902 se trouve déjà l'article 10 qui confère au préfet le droit de déclarer d'utilité publique, dans certains cas, l'acquisition d'une source d'eau potable.

La loi admet le recours contre cet arrêté préfectoral, recours au Ministre de l'Intérieur et recours pour excès de pouvoir selon le droit commun.

Enfin elle donne à l'autorité préfectorale tout pouvoir pour arrêter définitivement le périmètre d'assainissement que la commune a dû déjà déterminer en sollicitant la déclaration d'insalubrité ; pour déterminer les parcelles qui seront à incorporer à des ouvrages publics ; pour fixer le mode d'utilisation des autres , et si la revente en doit être faite, dire les conditions suivant lesquelles il y sera procédé. Toutes ces dispositions renforcent les garanties que la loi ne sera point détournée de son objet au détriment du respect dû à la propriété privée ou des finances municipales.

L'article 18 ter nous fait entrer dans la phase judiciaire de la procédure d'expropriation et dans le règlement de l'indemnité.

D'une manière générale, le droit commun de la loi de 1841 conserve ici son application et la procédure d'expropriation est suivie conformément aux titres 3 à 7 de cette loi avec toutefois d'importantes dérogations.

C'est sur le mode de calcul de l'indemnité due au propriétaire que porte l'effort de la loi et nous avons suffisamment insisté au chapitre II (page 27) sur les indemnités scandaleuses qu'accordaient les jurys trop généreux et sur la nécessité qu'il y avait d'établir des règles relativement à la fixation des indemnités, règles s'inspirant de ce principe que « nul ne doit s'enrichir de sa faute ».

La valeur vénale de l'immeuble est d'abord fixée indépendamment de ses conditions d'insalubrité. Puis obligatoirement, il est défalqué le montant des travaux nécessaires pour le rendre salubre. L'indemnité due est égale à la différence de ces deux éléments sans toutefois pouvoir être inférieure à la valeur du terrain rendu nu. Et cette indemnité est la seule qui soit due ; il ne peut être question d'en accorder une autre à raison du fait de dépossession.

La méthode à employer pour fixer l'indemnité est la même en France et en Angleterre ; le jury doit obligatoirement faire une déclaration distincte sur les divers éléments qui doivent entrer en ligne de compte dans le calcul de cette indemnité. Evidemment, il serait présomptueux de croire qu'obliger un jury à un compte détaillé doit prévenir tout abus ou toute surprise de sa part mais cependant on peut espérer que son vote est ainsi plus éclairé et qu'il est mieux protégé contre ses entraînements.

Pour fixer l'indemnité, la loi anglaise se base sur le revenu qu'aurait l'immeuble s'il était habité seulement par le nombre de personnes pour lequel il était aménagé.

Or il semble que ce qui est à considérer pour déterminer s'il y a ou non abus de la part du propriétaire, ce n'est pas le nombre des locataires mais celui des locations. En effet lorsqu'un propriétaire loue un logement d'une certaine contenance, le surpeuplement qui pourra s'y produire n'est point son fait, mais celui du locataire, et pourra d'ailleurs ne se produire qu'en cours de bail, comme il arrive lorsque des enfants naissent. Ce qui est le fait du propriétaire, c'est de louer en vue de l'habitation, des locaux qui y sont en réalité impropres, des réduits sans air ou humides, des chambres sans fenêtres par exemple. Cela seulement doit être atteint contre lui.

C'est ce que le législateur français a voulu ; il a obtenu ce résultat en faisant déduire de la valeur de l'immeuble, la dépense qu'occasionne les travaux nécessaires pour le rendre salubre. Il a laissé de côté la proposition Siegfried à ce sujet qui voulait déduire en sus « l'augmentation de valeur que sont susceptibles de recevoir du fait des travaux d'assainissement et d'amélioration du quartier, les immeubles non compris dans le périmètre approprié et restant en possession du propriétaire. » Cette déduction qui évidemment semblait logique aurait manqué de bases solides de calcul et aurait abouti à des complications inacceptables.

La loi prévoit encore le cas où un immeuble n'est susceptible d'aucune réfection de nature à le rendre salubre. Le propriétaire doit alors faire démolir la maison insalubre à ses frais. Si ceux-ci sont inférieurs au prix des matériaux de démolition, le propriétaire a tout bénéfice ; sinon, si la valeur des matériaux de démolition ne couvrent pas ses frais, l'excédent de ceux-ci est ajouté au prix

du terrain nu de manière que l'indemnité ne soit, en aucun cas, inférieure au prix du terrain nu.

Enfin une autre disposition de l'article qui interdit l'allocation au propriétaire d'une indemnité quelconque pour fait de dépossession, est pleinement justifiée. Il est en effet inadmissible qu'un propriétaire qui commet la faute de laisser un immeuble en état d'insalubrité, qui même a augmenté ses revenus du fait de cette insalubrité, puisse trouver dans l'expropriation une source d'enrichissement.

Il ne saurait être question d'indemnité « d'éviction ». Ce n'est pas en effet en vue de devenir propriétaire de tel ou tel immeuble, et parce qu'elle en a l'emploi que la commune expropriera tel îlot insalubre. C'est parce qu'elle n'aura point d'autre moyen de faire cesser le danger public que ces maisons créent et que leurs propriétaires eurent le tort d'y entretenir. Aussi est-il logique que ceux-ci n'aient aucun dédommagement particulier pour cette dépossession puisque c'est à eux précisément qu'elle est imputable. C'est ce qu'exprime la loi lorsqu'elle dit : «...aucune autre indemnité ne peut être allouée notamment à raison du fait de dépossession. »

Plus loin l'Article 18 *ter* dans un deuxième paragraphe examine le cas des locataires et autres occupants de l'immeuble exproprié.

Il était utile de bien marquer la différence capitale qui existe entre le cas des articles 11 à 17 de la loi de 1902 (ceux où les travaux sont prescrits à un immeuble pour raison de salubrité, ceux même où l'interdiction d'habiter peut être prononcée) et le cas d'une expropriation.

Dans le premier cas, l'autorité municipale se borne à l'exercice d'un droit de police ; elle constate qu'un im-

meuble est insalubre et déclare qu'on ne peut pas y habiter.

Dans le second cas, au contraire, l'exercice du droit d'expropriation n'a pas seulement pour résultat de protéger la santé publique ; mais il rend la commune propriétaire des immeubles insalubres.

En raison même de cette différence il se conçoit fort bien que l'autorité municipale puisse sans avoir à indemniser qui que ce soit, prescrire des travaux, même fort coûteux, dans un immeuble. C'est ce qu'exprime l'article 17.

Au contraire, la commune ne peut pas, si pressante que soit la raison de salubrité, prendre possession d'un immeuble sans avoir à indemniser le propriétaire. Et si la dépossession atteint les droits de jouissance qui ont été légitimement acquis sur l'immeuble par le locataire, celui-ci a droit également à une indemnité.

L'insalubrité de l'immeuble tient presque toujours en effet à l'ancienneté ou aux conditions vicieuses de la construction, plafonds bas, couloirs obscurs, chambres sans lumière, murs ou sol humides, malpropreté générale et dans ce cas, c'est l'immeuble qui est responsable et non l'occupant. Celui-ci n'a pas créé l'insalubrité, il ne fait, hélas ! que la subir. Il ne mérite donc point de traitement de défaveur. Par contre il est logique que l'indemnité à allouer ne soit pas la même pour tous. Le locataire qui est expulsé de son logement ne subit en somme qu'une simple gêne ; il a les désagréments d'un déménagement et des dépenses consécutives. Pour éviter que sous le couvert de ces désagréments des réclamations abusives puissent être formulées, la loi établit un forfait pour le règle-

nient de l'indemnité et fixe celle-ci à la valeur d'un trimestre de loyer avec cependant un minimum de 30 francs et un maximum de 300 francs. Ces limites sont bien un peu arbitraires mais elles sont nécessaires pour prévenir les abus faciles à imaginer.

Ce régime valable pour les locaux particuliers n'était pas acceptable pour les locaux occupés par un commerce ou une industrie.

Le commerçant, l'industriel a en effet créé, dans les lieux loués, un fond de commerce ou d'industrie. Il a pu, par son travail, en faire une richesse véritable, qui en tous cas, constitue une propriété commerciale indéniable, une valeur qui est bien légitimement sa chose et cette valeur doit être respectée. Les mêmes raisons se rencontrent naturellement quand, au lieu de l'avoir créé le commerçant a acquis, souvent fort cher, un fonds, qui peut être son seul patrimoine.

Dans ces conditions la loi soumet ces locataires au droit commun de la loi de 1841 pour ce qui concerne leur droit à une indemnité d'éviction et pour faciliter la tâche du jury, elle impose comme condition minimum à remplir pour le locataire, d'être au moins patenté.

Mais il arrive parfois qu'un locataire introduit ou développe dans l'immeuble une cause d'insalubrité dérivant de son exploitation même et qui en a accru les profits. Le commerce des garnis en est un exemple frappant. L'intérêt du logeur l'incite à entasser le plus possible d'habitants dans sa maison. Il divise les chambres par des cloisons, aménage pour la location, des réduits les moins habitables et tire parti du moindre recoin. L'insalubrité

ne tient point ici en réalité à l'immeuble, mais à l'exploitant et il est naturel que la loi tienne compte de ces faits pour établir l'indemnité à allouer dans ces cas. Celle-ci, comme pour celle à allouer au propriétaire d'un immeuble insalubre, est alors établie par un jury qui se prononce obligatoirement et par décision distincte sur l'existence dans les locaux expropriés d'une industrie ou d'un commerce, sur le montant de l'indemnité qui devrait être accordée normalement au locataire évincé, sur le taux de réduction que cette indemnité doit subir à raison de la responsabilité personnelle de l'exploitant dans l'insalubrité et enfin sur la fixation définitive de l'indemnité à allouer.

Tel est le paragraphe de l'article 18 ter qui traite des indemnités à allouer aux occupants de l'immeuble exproprié pour cause d'insalubrité publique.

Le paragraphe suivant permet en cas de violation des règles précédentes d'attaquer les décisions du jury par voie de recours en cassation.

Enfin, le paragraphe quatre et dernier, traite du sort des terrains expropriés restant libres après assainissement opéré. Ils peuvent être vendus aux enchères publiques sans que les propriétaires puissent réclamer l'application de l'article 60 de la loi du 3 mai 1841 (page 25).

L'article 18 quater enfin vise deux cas particuliers. 1^e Si dans un cas d'expropriation pour cause *d'utilité publique*, se trouve un immeuble insalubre, auquel les articles 12 à 17 de la loi s'appliquent, l'indemnité est appliquée conformément à ces articles pourvu que les délais impartis au propriétaire soient expirés au moment où intervient le jugement d'expropriation.

2° Si, inversement, dans un groupe d'immeubles expropriés pour cause d'insalubrité se trouve un immeuble qui, d'après la déclaration du jury, n'a besoin d'aucun travail d'assainissement, l'indemnité est fixée conformément à la loi du 3 mai 1841.

Telle est la loi du 17 juin 1915.

CHAPITRE VI

Avantages et lacunes de la loi de 1915

Il n'est pas douteux que notre nouvelle législation offre de sérieux avantages sur ses devancières. Elle énonce le principe de l'expropriation en vue de l'assainissement des groupes d'immeubles ou quartiers reconnus insalubres ; elle établit une procédure aussi simple et aussi prompte qu'il était possible de la faire ; enfin le grand grief apporté à la loi du 3 mai 1841 au sujet des indemnités scandaleuses accordées par le jury aux propriétaires d'immeubles expropriés, n'existe plus. Dorénavant, l'indemnité est fixée suivant la valeur sanitaire de l'immeuble ; il n'est plus fait de prime à l'insalubrité. Par contre il semble que cette loi possède encore des lacunes dont une à notre avis présente un intérêt spécial qui mérite de retenir toute notre attention.

En effet, ce n'est pas tout que d'exproprier aux moindres frais possibles et de démolir les taudis : il faut encore songer à pourvoir à des logements de remplacement, en nombre suffisant pour recevoir la population ouvrière déplacée.

S'il y a un devoir impérieux d'abattre la maison, foyer de tuberculose que recèlent tant de villes, le devoir n'est pas moindre de vouloir des maisons salubres pour ceux qu'on aura délogés. À quoi servirait-il de supprimer le taudis, si ceux qui y ont un refuge ne doivent pas trouver demain un abri moins pernicieux.

À cet égard le problème se complique même de cette circonstance que l'abri nouveau ne peut pas être offert

n'importe où. Pour nombre des habitants, du moins, il ne peut l'être que dans une étroite proximité. Ceux-ci ne demeurent souvent dans des maisons malsaines que parce que ne pouvant sans un préjudice grave s'éloigner du quartier où se trouve leur travail, ils n'en ont point trouvé d'autres à leur portée dans le rayon obligé.

M. Juillerat a démontré que neuf fois sur dix les habitants qu'on déloge des maisons malsaines, rentrent dans un taudis ou en font un à côté de l'ancien.

« La démolition dans le 5^e arrondissement d'un certain nombre de maisons malsaines pour l'élargissement de la rue du Petit-Pont et de la rue St-Jacques avait amené dans l'îlot si éprouvé, du bas du quartier St-Victor, une augmentation de mortalité de 4 0/0 . »

Une partie des malheureux que les démolitions avaient chassés de leur demeure, obligés par leur travail d'habiter dans la même région s'étaient rejetés sur les maisons qui, dans le voisinage, leur offraient des loyers analogues à ceux qu'ils payaient.

Ils étaient par suite venus se superposer à une population déjà contaminée, augmentant ainsi l'encombrement dont elle souffrait et l'assainissement d'une partie du quartier avait ainsi entraîné, pour une partie voisine un redoublement d'insalubrité.

Donc, toute opération d'assainissement par démolition d'un îlot ou d'un quartier comportera le plus souvent comme corollaire, la construction dans un endroit aussi rapproché que possible de maisons susceptibles de recevoir hygiéniquement les expulsés.

De plus ces maisons devront comprendre des locaux loués « à des prix comparables » à ceux qui ont été éva-

cués. Il est de toute évidence qu'il faut éviter que la spéculation ne s'empare des terrains pour y construire des hôtels particuliers ou des maisons à fort loyer, car le résultat serait le même que l'inexistence des locaux de remplacement ; la population ouvrière chassée de ses anciens logements irait dans des quartiers voisins occuper d'autres taudis et le but que l'expropriation des taudis voulait atteindre ne le serait pas.

L'insalubrité serait purement et simplement déplacée ; elle serait transportée ailleurs, créant d'autres taudis plus infectes encore.

Nos législateurs ne sont pas sans ignorer cette question délicate ; M. Siegfried dans son projet de loi en 1912 avait consacré un article 8 à ce sujet. « La commune qui sera entrée en possession d'immeubles, groupe d'immeubles ou quartiers, dont l'expropriation aura été prononcée dans les conditions déterminées par la présente loi ne pourra procéder à leur évaluation et entreprendre leur démolition que lorsque le comité de patronage des habitations à bon marché institué par la loi du 13 avril 1906 aura déclaré que sur le territoire de la commune il existe un nombre de locaux suffisants pour loger à des prix comparables les habitants de ces immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers. »

La Chambre, le 22 mars 1912, avait ainsi modifié la rédaction de ce texte : « La commune qui sera entrée en possession d'immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers, dont l'expropriation aura été prononcée dans les conditions déterminées par la présente loi pourra surseoir à leur évacuation et à leur démolition pendant un délai qui n'excèdera pas deux ans, lorsque le comité de patro-

nage des habitations à bon marché dont l'avis devra être de nouveau demandé, aura déclaré que, sur le territoire de la commune ou à proximité il n'existe pas un nombre suffisant de locaux pour loger à des prix comparables les habitants de ces immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers. »

Entre les deux rédactions la différence était catégorique ; l'ancienne subordonnait l'évacuation des immeubles à une autorisation du comité de patronage des habitations à bon marché ; la nouvelle laissait la commune juge du moment où l'évacuation doit être faite en l'autorisant à y surseoir pendant deux ans moyennant avis favorable du comité de patronage des habitations à bon marché.

Cependant toutes deux obéissaient à la même préoccupation, celle d'empêcher que la loi eut pour seul résultat de déplacer l'insalubrité au lieu d'y remédier.

Comment se fait-il alors, que cet article n'ait pas été voté par le Sénat ?

M. le sénateur Jeanneney, rapporteur de la loi devant le Sénat n'admet pas que les municipalités soient mises sous la dépendance des comités de patronage des habitations à bon marché.

Il n'admet pas, non plus, que la loi contienne des dispositions dont le respect ne peut pas être assuré : « Dire que la commune pourra pendant deux ans au plus et à condition d'un avis favorable du comité surseoir à la démolition, c'est dire aussi qu'il y aura pour elle obligation de démolir tout de suite si le comité en est d'avis, et au maximum dans deux ans. »

Or, s'il arrive — et il arrivera presque nécessairement ne fût-ce qu'après un changement de municipalité — qu'au

terme imparti par la loi, la commune ne démolisse pas. A qui appartiendra-t-il de la contraindre ? Comment y parviendra-t-on ?

Enfin, M. Jeanneney estime encore qu'il existe, dans la loi une bonne garantie de son exécution, au point de vue qui nous occupe. C'est au préfet qu'il appartient de déclarer l'insalubrité et de permettre pour cette cause l'expropriation.

Parmi les éléments d'appréciation dont il aura à tenir compte, avant de prendre un arrêté, se trouvera précisément la possibilité pour les hôtes des maisons à démolir, de trouver à proximité mieux qu'un autre taudis. Si des habitations salubres et à distance convenable existent pour les recevoir ou si des mesures ont déjà été prises pour qu'elles soient construites, le préfet prendra son arrêté. Sinon et ce sera précisément son rôle de subordonner cet arrêté à la construction d'habitations à bon marché et même — car ce sera souvent la logique de l'opération — de dire que les terrains à exproprier seront affectés à cette construction.

Il est à souhaiter que cette manière de voir se réalise, cependant des exemples trop nombreux ont montré que le contrôle des décisions préfectorales ou municipales touchant l'hygiène est à peu près nul. Personne n'est chargé de surveiller l'exécution de l'arrêté préfectoral et des abus se produisent. Voici entre cent un exemple emprunté au *Bulletin de l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la population*, qui montre que des expropriations ont pu avoir lieu sans que personne ne se préoccupe de pourvoir aux logements de remplacement.

« Tout au fond du populeux quartier de Charonne existe un passage sombre, étroit et tortueux, c'est la rue du Volga.

« Elle est bordée de sordides maisons, élevées de ci de là, au milieu de terrains vagues. Ces abris vermoulus, qui servent de logis aux nombreuses familles de pauvres hères sont condamnés à disparaître sous la pioche des démolisseurs pour être remplacés par de beaux immeubles sains et aérés.

« Voilà dira-t-on une belle opération de voirie qui profitera à la salubrité publique. Qu'on en juge !

« Les démolisseurs ont commencé leurs travaux en attaquant le 9 janvier 1911 la maison portant le numéro 64.

« Tous les locataires de cette bicoque étaient avertis depuis un mois de la décision prise, et une affiche placardée à leur porte, leur ordonnait d'avoir à évacuer leurs tristes logis le 8 janvier au soir, dernier délai.

« Seules deux familles ne purent se soumettre à cette mesure rigoureuse ; et quand dans la matinée, les ouvriers arrivèrent, ils trouvèrent, encore installées dans leur morne taudis deux malheureuses femmes Mmes Basly et Pichonot qui, sans argent n'avaient pu trouver le moindre réduit pour s'abriter avec leur nombreuse famille. La première est veuve avec cinq enfants dont l'aîné a onze ans et le dernier quatre mois ! La seconde, elle, a son mari blessé à l'hôpital et doit arriver seule à nourrir quatre bambins affamés qui réclament du pain !

« Ces infortunées dont la détresse est navrante avaient un moment espéré qu'on leur accorderait quelques jours de répit ; mais la consigne était inflexible ; les entrepre-

neurs liés par leur contrat, durent donner l'ordre à leurs ouvriers de démolir la maison malgré la présence des deux locataires.

« Les prières, les larmes ne purent rien contre le sort inexorable. Le pauvre mobilier des indigents fut déménagé à la hâte ; et deux femmes, deux mères se trouvent jetées à la rue avec leurs enfants qui grelottent sous l'âpre bise d'hiver. »

Il nous semble que la meilleure garantie à donner aux occupants des maisons expropriées, qu'ils pourront trouver ailleurs un abri moins misérable, aurait été de renforcer le rôle des comités de patronage des habitations à bon marché. Ceux-ci sont admirablement placés pour donner en pareille matière un avis autorisé et leur intervention, se bornant à constater un état de fait ne porte aucune atteinte aux pouvoirs des municipalités ; elle se borne à obliger celles-ci à avoir de la méthode dans leurs entreprises d'édilité sanitaire et d'éviter par là que des mesures qui s'imposent dans l'intérêt public ne déterminent des crises de surpeuplement ou de renchérissement des loyers.

D'autres défauts de la loi de 1915 existent, mais ce ne sont pas des défauts propres à cette loi, ils tiennent à son adaptation à notre loi générale de 1902 sur la santé publique.

Nous avons vu que pour respecter les libertés communales, le législateur laissait le soin aux communes de s'occuper de l'hygiène communale et le soin également de requérir l'expropriation d'immeubles insalubres. Or, le maire, les conseillers municipaux sont élus par le suffrage

universel ; ils doivent ménager la susceptibilité de leurs électeurs et souvent ils se laissent arrêter dans leurs bonnes intentions par les intérêts privés. Ce qu'il faudrait disent MM. Courmont et Rochaix dans leur Précis d'hygiène : « C'est faire de l'hygiène publique un *département* d'ordre général analogue à ceux de la guerre, de la marine, des finances ou des postes, complètement soustrait aux influences locales. Les fonctionnaires départementaux et communaux chargés de l'hygiène ne devraient dépendre que de leur Ministre. Le budget des communes supporterait néanmoins la part qui leur revient dans les dépenses nécessaires. »

C'est à cette dernière partie que l'on a objecté de mettre la situation financière des communes à la merci de l'autorité administrative et en cela l'objection paraît fondée. Cependant il semble qu'un moyen pourrait tout arranger : il faudrait que la part du budget de l'Etat dans les dépenses de l'hygiène publique soit augmentée de manière à venir en aide aux communes et à soulager leur budget. A l'heure actuelle notre organisation sociale n'a en vue que l'assistance ; elle s'inquiète fort peu de la prévoyance.

« Tandis que la part contributive de l'Etat monte parfois à 85 0/0 des dépenses d'assistance (vieillards) le pourcentage tombe quelquefois à 1.0/0 dans les « *dépenses de prévoyance et d'hygiène*. » C'est inadmissible et la proportion devrait être renversée. « *Prévenir vaut mieux qu'assister*. » L'Etat aura plus de bénéfice, en particulier pour le cas qui nous occupe d'aider pécuniairement les communes dans leur tâche de salubrité par l'expropriation, que de payer des frais d'assistance aux tuberculeux victimes directes des taudis. Si l'on se contente de

soigner les tuberculeux sans atteindre la source du mal, les contingents de malades se renouvelleront sans cesse et les dépenses n'auront pas atteint le but.

Quoi qu'il en soit, la législation du 17 juin 1915 constitue, sans aucun doute, un réel progrès puisqu'elle permet l'expropriation et limite les indemnités accordées par le jury d'expropriation. Elle n'a pu être appliquée jusqu'à présent, la guerre et la crise actuelle des logements ne l'ont pas permis.

Nous ne pouvons entrer dans l'étude des causes de cette crise et en rechercher les remèdes. Ce serait hors du cadre de ce sujet ; mais nous ne saurions passer sous silence, que dans de nombreuses séances, en novembre dernier, la Chambre des Députés s'est préoccupée de favoriser le développement de la construction des habitations à bon marché. MM. Loucheur et Bonnevey, d'une part, M. André Payer de l'autre, ont déposé des projets de loi que la commission de prévoyance et d'assurances sociales a fondu en un projet transactionnel. M. Bovier-Lapierre qui le rapportait, exposa à l'assemblée que ce projet n'était qu'une préface à un autre plus vaste, que l'on s'efforcerait de réaliser dès que la situation financière le permettrait.

Le développement de la construction des « habitations à bon marché » permettrait en créant des logements nouveaux, d'appliquer progressivement la loi de 1915 et de nous faire bénéficier peu à peu de ses bienfaits.

C'est là un point très important. Il serait de toute nécessité que le législateur trouve un moyen de lier législativement les deux questions de l'expropriation pour insalubrité publique et de la construction des habitations à

bon marché. L'une ne peut recevoir de solution pratique sans l'autre. La première est conditionnée par l'importance qu'on donnera à la seconde. Pas d'expropriation possible sans un nombre suffisant de logements hygiéniques nouveaux.

CONCLUSIONS

I. — C'est un fait bien établi que les logements surpeuplés, les taudis, sont une des causes les plus immédiates et les plus importantes de l'extension de la tuberculose, de l'alcoolisme et de la déchéance morale des individus.

Un des moyens les plus radicaux pour combattre ces fléaux est l'expropriation des quartiers malsains et des maisons insalubres.

II. — Avant la loi du 17 juin 1915 l'expropriation malgré les améliorations apportées par la loi de 1902 à la loi de 1850, était à peu près impossible, la procédure étant trop longue et les indemnités accordées aux propriétaires par les jurys d'expropriation étant trop fortes.

III. — Les législations étrangères, en particulier celle de l'Angleterre montrent que ces pays étaient mieux organisés que la France pour lutter contre le taudis, et il importait qu'une nouvelle loi fut votée chez nous pour permettre une œuvre efficace de salubrité.

IV. — La nouvelle loi, votée le 17 juin 1915 marque un énorme progrès sur la législation précédente ; elle diminue la procédure de l'expropriation et limite les indemnités, accordées par le jury d'expropriation, à la valeur réelle des immeubles.

V. — La guerre, la crise actuelle des logements ont empêché cette loi de recevoir son application et de révéler ses bienfaits ; mais peu à peu, au fur et à mesure que

nous reviendrons à l'état normal, au fur et à mesure surtout que se construiront des « habitations à bon marché » en faveur desquelles des lois nouvelles se préparent et des initiatives se précisent de toutes parts, la loi de 1915 pourra être appliquée et faire disparaître progressivement les quartiers lépreux de nos grandes villes.

Vu :

Le Doyen,

JEAN LÉPINE.

Vu :

Le Président de la Thèse,

PAUL COURMONT.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 18 Novembre 1921.

Le Recteur, Président du Conseil de l'Université :

JOUBIN.

BIBLIOGRAPHIE

- BERNARD (L.). — *La tuberculose pulmonaire*. Masson, Paris 1921.
Page 190.
- BOURCARD. — Mesures législatives relatives à l'expropriation en matière d'hygiène et de salubrité. *Congrès d'alliance d'hygiène sociale de Nancy*, 1906.
Bulletin de la Société Française des habitations à bon marché. 1891. Page 448.
- CAHEN (G.). — Une fondation municipale de logements populaires à Paris. *Revue bleue*. Avril 1912.
- CHANTEMESSE ET MOSNY. — *Traité d'hygiène*. Tome XII. Hygiène générale des villes. Baillière. Paris, 1910.
- COURMONT (J.). — Questions d'hygiène. *Progrès de Lyon*, 21 Décembre 1906.
Questions d'hygiène. *Monde médical*. Paris, 1911.
- COURMONT (J. ET P.) ET ROCHAIX. — *Précis d'hygiène*. Masson, 1921.
- DURET (H.). — *De l'intervention des Municipalités en matière d'habitations ouvrières*. Rousseau, 1920.
- Expropriation pour cause d'insalubrité (L'). Chronique in *Revue d'hygiène municipale*. Mars 1914. Page 109.
- FILASSIER. — *De la législation française en matière de logements insalubres. Etat actuel. Réformes nécessaires*. J. Rousset. Paris, 1908.
- GAUTREZ. — *Une loi nécessaire. L'Insalubrité publique et l'expropriation*. Rousset. Paris, 1907.
- GAYOT. — Les logements insalubres et la loi du 15 Février 1902. *Thèse de droit*. Lyon, 1905.
- GRAUX (D^r L.). — *La tuberculose et l'habitation urbaine*. Rousset Paris, 1907.
Les arrêtés municipaux et les lois sanitaires du 15 Février 1902 et 7 Avril 1903. Rousset. Paris, 1903.
- Habitation ouvrière et la législation française (L'). Discussion du rapport du Professeur Pic. *Congrès d'alliance d'hygiène sociale de Lyon*, 1907. Page 214.

Habitation ouvrière et le logement des familles nombreuses (L').
in *L'Economiste français*, 1908. Page 769.

JOURDAN (G.). — *Législation des logements insalubres d'après la loi du 15 Février 1902*. Berger-Levrault, Paris.

Journal officiel. — Discussion du projet de loi Siegfried. Rapporteur M. Honnorat. 21 Mars 1912.

Discussion du projet de la loi du 17 Juin 1915.
Rapporteur M. Jeanneney. 7 Février 1914.

NIEPCE. — De l'expropriation des immeubles insalubres (nécessité de modifier la loi française). *Thèse de médecine*. Lyon, 1912.

Revue municipale d'Hygiène. — Extrait du rapport de M. Bourcart au Congrès d'alliance d'hygiène sociale à Nancy, en 1906.

Année 1906. Page 534.

Chronique. Année 1913. Page 33.

Chronique. Année 1914. Page 28.

Chronique. Année 1914. Page 218.

ROCHAIX (A.). — L'organisation sanitaire et l'hygiène dans les îles Anglo-Normandes in *Presse médicale* N° 103. Décembre 1911.

ROCHETTE. — La législation des logements insalubres. *Thèse de médecine*. Lyon, 1901.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	Page 9
Chapitre I. — La lutte contre le taudis	» 15
Chapitre II. — Difficultés de l'expropriation des immeubles insalubres avant la loi du 17 Juin 1915	» 21
Chapitre III. — Les législations étrangères	» 31
Chapitre IV. — Historique de la loi du 17 Juin 1915	» 39
Chapitre V. — Loi du 17 Juin 1915	» 47
Chapitre VI. — Avantages et lacunes de la loi de 1915.	» 65
Conclusions	» 75
Bibliographie	» 77
